



## **La cuestión Metropolitana en el marco de la Reforma Constitucional de Santa Fe**

Uno de los grandes desafíos que se han planteado en el marco del proceso de reforma de la Constitución Provincial que se está llevando adelante en Santa Fe, está vinculado a redefinir los marcos para la gestión local. Lineamientos como la autonomía municipal, el reconocimiento de las tendencias vigentes en materia de urbanización, la incorporación de nuevos derechos que se asocian a la condición de ciudadanía, los imperativos que se plantean a partir de las agendas globales de ciudades y las potencialidades que presentan las nuevas tecnologías en materia de gestión pública, entre otros temas a ser considerados, dan cuenta de ese desafío.

En este sentido, los legisladores provinciales al haber habilitado la reforma del artículo 107 con el fin de consagrar la autonomía municipal, en los términos del artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporaron asimismo, temáticas específicas en materia de interjurisdiccionalidad, como la constitución de regiones o áreas metropolitanas.

Es en relación a este último punto donde el proceso de reforma que está dando inicio en Santa Fe cobra una dimensión e interés nacional. En efecto, hasta el presente ninguna constitución provincial ha incorporado una referencia a las áreas metropolitanas en su texto, pese a que uno de cada dos argentinos viven en esas áreas y que la experiencia del AMBA cuenta con más de un siglo de desarrollo.

La Ley Provincial N° 13.532 de Áreas Metropolitanas de Santa Fe fue la primera dictada en nuestro país que reconoce el hecho metropolitano, al tiempo que regula y promueve incentivos para la conformación de una institucionalidad metropolitana. Ello explica que la referida ley sea una referencia insoslayable para las normativas que pretendan abordar la cuestión metropolitana en Argentina, lo que justifica la trascendencia nacional del debate y las determinaciones que se concreten en Santa Fe.

### **Un debate sobre la incorporación de lo metropolitano en las constituciones provinciales**

Hacia mediados de 2024, considerando las propuestas efectuadas por diversos sectores políticos y sociales de la Provincia de Tucumán vinculadas a avanzar en un proceso de reforma de la Constitución Provincial. En ese contexto, Ciudadanía Metropolitana junto a Ibatin - Proyecto Metropolitano, impulsaron un espacio de debate nacional para considerar

las alternativas, formas y alcances de la incorporación de la cuestión metropolitana, frente a eventuales procesos de reforma de las cartas provinciales.

En el marco del desarrollo del proceso antes mencionado, es que el 6 de diciembre de 2024 tiene lugar la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Provincia de Santa Fe de la Ley N° 14.384 de Necesidad de la Reforma de la Constitución Provincial.

Durante tres jornadas, distintos expositores coincidieron en diagnosticar que el fenómeno metropolitano se encuentra profusamente desarrollado desde la academia, no así en materia de legislación y políticas públicas, por lo que se concluye que no es un tema de agenda de los gobiernos.

A partir de las distintas intervenciones quedó en evidencia un consenso generalizado acerca de la necesidad de establecer modelos de coordinación y cooperación para el abordaje de las cuestiones metropolitanas, a través de acuerdos interjurisdiccionales. Asimismo, se remarcó la importancia de construir institucionalidad metropolitana para dotar de estabilidad a los arreglos que se desarrollen. En este sentido, se sostuvo que los mismos deben enmarcarse en el respeto de las autonomías municipales, entendiendo a estos acuerdos interjurisdiccionales como una expresión de dicha autonomía.

Se subrayó también la complejidad de los temas que hacen a la agenda metropolitana, en particular, la movilidad y transporte, residuos, ambiente, cuencas e infraestructuras. Asimismo, se generó un amplio consenso respecto a la importancia de encarar esas temáticas de manera articulada, mediante acuerdos intergubernamentales.

Como aportes al particular proceso que se está llevando adelante en Santa Fe, de las distintas exposiciones realizadas en los encuentros, rescatamos las siguientes definiciones.

El Dr. Daniel Cravacuore<sup>1</sup> abordó la dimensión normativa, tanto desde la mirada federal como desde la provincial. Desde la primera óptica, subrayó que los proyectos presentados en el Congreso, siempre han tenido como objeto de regulación al AMBA - principalmente referidos a la temática de la movilidad-, siendo escasas las propuestas referidas a proponer lineamientos a escala federal.

La Dra. María Gabriela Abalos<sup>2</sup> incorporó el análisis constitucional comparado a nivel latinoamericano respecto de las regulaciones referidas a los acuerdos de coordinación metropolitana. En tal sentido, remarcó la necesidad de contar con el compromiso de los estados parte para el abordaje de temas de interés común, mencionando como una opción a los fines de la legitimación del proceso la posibilidad prevista en la constitución colombiana de convocar a una consulta popular a nivel municipal para decidir la vinculación metropolitana.

---

<sup>1</sup> Dr. Daniel Cravacuore: Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL).

<sup>2</sup> Dra. María Gabriela Ábalos: Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Especialista y Magíster en Magistratura y Gestión Judicial. Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo. Directora de la Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal, Universidad de Mendoza.

En tanto, la Dra. Estela Massa<sup>3</sup> sostuvo que “la base fáctica tenida en cuenta por el constituyente provincial se ha modificado y es misión del derecho proveer distintas alternativas o herramientas para que cuando la política comprenda el problema adopte las decisiones que, dentro del marco constitucional, promuevan el crecimiento del sistema y la evolución de la sociedad”.

En relación al instrumento jurídico mediante el cual podrían canalizarse estos acuerdos, el Dr. Antonio María Hernández hizo referencia a las “regiones para el desarrollo” previstas en el artículo 124 de la Constitución Nacional, que contempla la posibilidad de “establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Al momento de pronunciarse a favor de una cláusula constitucional sobre el tema metropolitano, realizó dos salvedades que en su opinión deben ser consideradas. Por un lado, la necesaria salvaguarda de las autonomías municipales. Por otro, que dicha cláusula sobre la cuestión metropolitana debe ser genérica, permitiendo su adecuación a la realidad local.

Asimismo, los Dres. Javier Habib<sup>4</sup> y Gustavo Arballo<sup>5</sup> coincidieron en establecer en el texto constitucional un mandato de coordinación hacia los municipios. Más aún, Arballo subrayó la importancia de crear un derecho intraprovincial para resolver los temas entre los municipios y los municipios con la provincia, incorporando el deber de cooperación intermunicipal y principios como el de confianza legítima que sirvan para el momento en que los jueces deban resolver.

En esa misma línea, la Dra. Ábalos recalcó que las constituciones provinciales deberían contener expresamente, tanto en las atribuciones provinciales como municipales, la importancia de convenir la creación de áreas metropolitanas mediante acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno.

El Dr. Pablo Reca<sup>6</sup> remarcó la necesidad de incorporar la cuestión de las áreas metropolitanas en las constituciones provinciales para quedar fuera de las apreciaciones políticas coyunturales. Recalcó que el Derecho Público tiene que institucionalizar estos territorios -sin tipificarlos exhaustivamente-, con el fin de darle valor en la vida pública.

---

<sup>3</sup> Dra. Estela Massa de Heredia: Doctora en Derecho Público y Economía de Gobierno de la Universidad Nacional de Tucumán, su Tesis abordó “La Cooperación en el área metropolitana del Gran Tucumán”.

<sup>4</sup> Dr. Javier Habib: Abogado graduado con diploma de mérito, máster en la Universidad de Salamanca, y PhD en el Instituto Universitario Europeo. Es parte de un grupo de juristas convocados por La Libertad Avanza para la formulación de una propuesta jurídica aplicable a una futura reforma constitucional de Tucumán.

<sup>5</sup> Dr. Gustavo Arballo: Doctor en Derecho por la Universidad de Córdoba. Especialista en Derecho Público. Profesor adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de La Pampa.

<sup>6</sup> Dr. Pablo Reca: Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Política y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

La Dra. Mariela Uberti<sup>7</sup> si bien se manifestó contraria a la profusión normativa, entiende que en el caso de Santa Fe debe avanzarse en materia de autonomía y recursos a nivel municipal, dos temas que son centrales en relación al debate metropolitano.

Por otro lado, el legislador provincial tucumano, Dr. Manuel Courel<sup>8</sup>, al tiempo que se expresó a favor de avanzar en una institucionalidad metropolitana, subrayó la necesidad de que los gobiernos provinciales sean parte del marco de acuerdo.

El Dr. Javier Noguera<sup>9</sup>, sugirió la posibilidad de crear un organismo supramunicipal, como existe en otras regiones del mundo, para abordar desde allí las demandas sociales que tienen una naturaleza metropolitana.

Finalmente, la Dra. Massa, abogó por la institucionalización de las áreas metropolitanas ya que al existir una “nueva complejidad, lo metropolitano se va construyendo sobre un gris jurídico, una vez que se identifica la cuestión metropolitana es indispensable la creación de una estructura que contemple la interrelación entre los componentes que lo hagan ser parte de un todo metropolitano”.

## **Lineamientos para reflexionar sobre un texto a incorporar en las constituciones provinciales**

A partir de los consensos expresados en las jornadas de debate reseñadas, del estudio y análisis de las experiencias metropolitanas institucionalizadas en Argentina y la legislación comparada de otros países de América Latina, concluimos en la necesidad de establecer en las cartas provinciales una cláusula constitucional de referencia sobre las áreas metropolitanas, dada su creciente relevancia en el plano nacional que requiere de un marco normativo para el desarrollo y la gestión de las mismas.

Es en este sentido, que consideramos pertinente que el texto constitucional que se incorpore en la Provincia de Santa Fe, contemple el tema metropolitano a partir de la reflexión de las siguientes cuestiones:

- **Reconocimiento de la realidad metropolitana.** En Argentina el 92% de la población es urbana y 2 de cada 3 argentinos/as viven en áreas metropolitanas. Estas áreas presentan problemáticas que son propias y que sólo pueden tener respuesta a partir de una mirada sistémica, transversal desde lo temático y multiescalar. Cabe aclarar que esta afirmación no importa reconocer ni crear un nuevo nivel de gobierno, cuestión

---

<sup>7</sup> Dra. Mariela Uberti: Abogada, docente titular de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal en Universidad Católica de Santa Fe y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Miembro de asociaciones y academias nacionales vinculadas al Derecho Constitucional. Especialista por UTN en derecho municipal.

<sup>8</sup> Dr. Manuel Courel: Abogado egresado de la Universidad Nacional de Tucumán. Maestría en Derecho y Economía en la Universidad Torcuato di Tella. En 2023 fue elegido Legislador Provincial.

<sup>9</sup> Dr. Javier Noguera: Abogado y periodista. Intendente de la ciudad de Tafí Viejo (2015/2023). Actualmente es Legislador Provincial de Tucumán

ajena a la Constitución provincial que sólo podría considerarse en caso de a una eventual reforma de la Constitución Nacional.

- **Rol central de los gobiernos locales y respeto por la autonomía municipal.** Se aspira a impulsar procesos de institucionalización metropolitana de abajo hacia arriba, de forma voluntaria, donde los gobiernos locales (municipios y comunas) tengan la iniciativa asociativa y conduzcan los procesos. Como se sostuvo anteriormente, estos acuerdos y los organismos o entes resultantes de los mismos deben entenderse como expresión de la autonomía municipal.
- **Promoción desde los distintos niveles de gobierno de políticas de incentivo a la cooperación y coordinación interjurisdiccional metropolitana.** En este sentido, se recomienda la inclusión en la cláusula constitucional de incentivos de diversa índole que promuevan modelos de gobernanza colaborativa y marcos de acuerdo para la toma de decisiones conjunta en relación a estas áreas. Asimismo, debe plantearse un esquema/compromiso común de las jurisdicciones en cuanto al financiamiento de los procesos y los planes resultantes.
- **Participación del Estado Provincial en los acuerdos metropolitanos.** Resulta de considerable importancia establecer la participación del gobierno provincial en los entes u organismos de nivel metropolitano que se promuevan, dada la relevancia de dicho nivel de gobierno en materia política, capacidades técnicas y competencias, facilitando de esta forma la cooperación y la construcción de soluciones metropolitanas. Las complejidades inherentes a los temas metropolitanos, la amplitud y diversidad de las acciones requeridas, y las delicadas consideraciones sobre la distribución de competencias y la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno hace de la participación provincial una cuestión trascendente.
- **Promoción de la institucionalización de espacios político-técnicos para dar respuesta a los emergentes de la realidad metropolitana.** Sin menoscabo de las autonomías municipales, es fundamental propender a la creación de espacios institucionales de abordaje, resolución y gestión común de los temas que hacen a la realidad metropolitana, a partir de acuerdos interjurisdiccionales. La mirada planificada y común que se desarrolle desde los organismos o entes metropolitanos, al tiempo que contribuirá a superar las asimetrías institucionales que dificultan la gobernanza metropolitana, también promoverá respuestas eficientes en materia de desigualdad, pobreza y acceso a servicios, temas centrales a abordar en una agenda metropolitana. En el caso particular de Santa Fe, es importante reflexionar sobre las trayectorias de los Entes que han sido conformados e incorporar los aprendizajes relevados en esas experiencias.
- **Construir institucionalidad a partir de la noción de Gobernanza.** Es importante

recordar que la realidad compleja y diversa, junto a las asimetrías que presentan estas áreas, requieren para su abordaje del conjunto de miradas y actores del territorio, por lo que la aspiración debe ser construir una alternativa de gobernanza metropolitana, potenciando espacios para la participación ciudadana.

Por definición, lo metropolitano es multiescalar, multiactoral y multidisciplinario. Si bien entendemos que la cuestión de la autonomía de los gobiernos locales es un pre-requisito en la discusión de lo metropolitano y que los lineamientos en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana también son parte de este debate, la cuestión central que se plantea en relación a las áreas metropolitanas está vinculada a su gobernabilidad/gobernanza, lo que importa una fuerte definición política. Ese es, desde nuestra experiencia, el gran desafío y la cuestión central a abordar por la Convención Constituyente en relación a esta temática.

Respetando los preceptos y mandatos de la Constitución Nacional, abogamos por un tratamiento e incorporación en el nuevo texto provincial de la temática metropolitana que promueva una respuesta eficiente a las complejidades que presentan estas áreas, impulsando una gobernanza que permita superar las desigualdades y asimetrías en materia de capacidades institucionales entre los gobiernos locales de una misma metrópolis, con el objetivo de avanzar en la concreción de una ciudadanía metropolitana común para todos sus habitantes.

Buenos Aires, 14 de julio de 2025.